

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional

MITOS E FACTOS NO COMBATE À CORRUPÇÃO
Uma reflexão do estado da arte

FREDERICO BOTHA DE PAIVA

Orientador: Doutor Pedro Picaluga Nevado

Constituição do Juri:

Presidente: Doutor Manuel António de Medeiros Ennes Ferreira

Vogais: Doutor José Manuel Lopes da Silva Moreira

Doutor Pedro Picaluga Nevado

Maio 2009

RESUMO

A corrupção é um fenómeno difícil de definir, pois pode assumir muitas formas, e difícil de medir pois deixa pouco ou nenhum vestígio da sua passagem. Nas últimas duas décadas tem sido considerada um dos principais obstáculos ao desenvolvimento e à redução da pobreza, uma verdadeira doença social que afecta transversalmente diferentes áreas da sociedade e mata milhares de pessoas por ano. Os resultados alcançados na década de oitenta com as políticas de ajustamento macroeconómico criaram algum cepticismo quanto à capacidade das instituições financeiras internacionais melhorarem a governação dos Países mais desfavorecidos, porém existe um conjunto de elementos que, de forma séria e concertada, podem fazer parte de uma reforma a adaptar casuisticamente: informação, responsabilização, participação e transparência. Trata-se de criar as condições para deixar estes países assumirem o controlo do seu próprio desenvolvimento, ao seu próprio ritmo, cabendo às instituições internacionais desempenhar o papel que lhes compete para pôr a globalização a funcionar e a funcionar para todos, ricos e pobres. Ainda não foi criada nenhuma vacina para combater este flagelo, sendo a prevenção ainda o melhor remédio disponível no mercado, ao invés de procurar fórmulas capazes de travar a sua propagação, já que a corrupção é demasiado complexa para que possa ser contida através de um antídoto. Mas para prevenir é preciso conhecer os factos que rodeiam o problema, deitar por terra os mitos sem fundamentos e identificar as variáveis que propiciam a ocorrência desse fenómeno corrosivo. Só assim será possível reduzir a pesada factura gerada por uma série de transacções que beneficiam os interesses de poucos mas que é paga por muitos, geralmente por aqueles que menos condições têm para o fazer.

Palavras-chave: Corrupção. Governação. Globalização. Instituições. Neoliberalismo. Informação.

ABSTRACT

Corruption is a phenomenon difficult to define because it can take many forms, and difficult to measure because it leaves little or no trace. In the last two decades corruption has been considered a major barrier to development and poverty reduction, and a true social disease that cuts across different areas of society and kills thousands of people every year. The results achieved in the eighties with the macroeconomic adjustment policies created some skepticism concerning the ability of international financial institutions to improve governance in poor countries, but there are a number of elements which, in a serious and concerted manner, can be part of a customized country reform: information, accountability, participation and transparency. It is all about creating the conditions to let developing countries take control of their own development, at their own pace, while international institutions play the role that they are responsible for in order to put globalization into full operation and fully operating for all, both rich and poor. So far no vaccine has been created to fight this plague, thus preventing it is still the best medicine available in the market, rather than seeking out for formulas capable of stopping its spread, since corruption is too complex to be contained by any antidote. But in order to prevent it is crucial to know the facts surrounding this issue, to destroy the unfounded myths and identify the variables that favor the occurrence of this corrosive phenomenon. Only then it will be possible to reduce the heavy dues caused by a series of transactions that benefit the interests of a few but are paid by many, usually by those who are least able to do so.

Key words: Corruption. Governance. Globalization. Institutions. Neoliberalism. Information.

*Aos meus Pais,
Que me ensinaram que os princípios mais importantes podem e devem ser inflexíveis.*

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer a todas as pessoas que, directa ou indirectamente, contribuíram para a realização desta dissertação de Mestrado. Em primeiro lugar, agradeço ao meu professor e orientador Pedro Picaluga Nevado pelo enorme voto de confiança depositado em mim e no meu trabalho. Um obrigado também ao apoio inestimável de todos os meus colegas de trabalho e superiores, em particular Vera Sousa Macedo, Margarida Costa, Fátima Charrua, Ana Oliveira, João Cunha Ferreira, Nuno Várzea, Maria João Bobone e Paula Notário, a todos os meus colegas de mestrado pelo companheirismo dentro e fora da sala de aula, e aos meus amigos Fabrice Houdart, Virgínia Papanikolaou, Rita Pontes Coelho e Michael Daly, que, com a sua enorme paciência e compreensão, mostraram-me que a vida é muito mais do que uma dissertação. Não posso também deixar de agradecer aos meus antigos colegas da DevComm, entre eles, em especial, Lúcia Grenna, Paul Mitchell, Paolo Mefalopulos, Emanuele Santi e Manuela Faria, por terem partilhado a sua vasta experiência e conhecimento comigo, e disponibilizado um conjunto de materiais exclusivos que enriqueceram bastante a minha pesquisa. Ainda um especial agradecimento aos meus pais e irmã Vera, por apoiarem todas as minhas decisões e permitirem que eu, com esta dissertação, retribua um pouco do orgulho que têm em mim, e às três pessoas que, logo a seguir a eles, apesar de já não estarem entre nós, sei que seriam aquelas que mais orgulhosas estariam de me ver concluir o mestrado: Avô Henrique, Avô Dino e Tio Pedro. Finalmente, o meu último agradecimento vai para todos aqueles que, nos quatro cantos do globo, fazem do combate à corrupção a causa das suas vidas, pois os seus feitos serviram de inspiração para a escolha, não só deste tema mas, com o passar do tempo, do rumo que pretendi dar à minha própria vida.

ÍNDICE

Lista de Tabelas	vii
Lista de Figuras	viii
Lista de Abreviaturas	ix
Glossário da Corrupção	x
I. Introdução e Problema Genérico	01
II. Uma doença chamada Corrupção	03
1. A Aliança Anti-Corrupção	07
2. Enquadramento actual das IFI	10
3. Enfoque na Informação e Comunicação	11
4. Conclusão	14
III. Mitos e Factos	15
1. É possível medir a Corrupção?	16
2. Dados subjectivos são pouco fiáveis na medição da Corrupção?	18
3. A Corrupção é um fenómeno exclusivo do 3º Mundo?	19
4. Existe uma fórmula para combater a Corrupção?	24
5. Governação e Anti-corrupção são o mesmo conceito?	28
6. Existe uma sobrevalorização do papel da Governação e Anti-corrupção?	29
7. O equilíbrio de concorrência perfeita é aquele que maximiza o bem-estar social?	30
8. A Globalização favorece a Corrupção?	35
9. Existem sectores mais susceptíveis à Corrupção do que outros?	42
9.1. Sector Petrolífero	43
9.2. Sector Farmacêutico	52
9.3. Sector Florestal	54
9.4. Sector da Água e Saneamento	56
10. As IFI têm uma capacidade limitada de actuação no combate à corrupção	57
11. Não existem razões para não erradicar a corrupção	60
12. Conclusão	62
V. Matriz dos Factores Críticos de Corrupção e Conclusões	64
VI. Referências Bibliográficas	70

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Índice de Percepção da Corrupção 2008	08
Tabela 2. Índice de Desenvolvimento Humano 2005.	21
Tabela 3. Indicadores Macroeconómicos e Sociais (Chile: 1973-1982).....	33
Tabela 4. Factores Críticos de Corrupção e sua Intensidade	65

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Mapa-Mundo da Percepção de Corrupção em 2008.....	20
Figura 2. Estratégia Anti-Corrupção no Sector Petrolífero.....	45
Figura 3. Deflorestação Versus Controlo da Corrupção	55

LISTA DE ABREVIATURAS

AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
FMI	Fundo Monetário Internacional
IDE	Investimento Directo Estrangeiro
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFI	Instituições Financeiras Internacionais
IPC	Índice de Corrupção Percebida
GATT	Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio
GRECO	Grupo de Estados Contra a Corrupção
MEF	Ministério da Economia e Finanças
NORAD	Agência Norueguesa para o Desenvolvimento
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
ULCC	Unidade de Luta Contra a Corrupção
WBI	World Bank Institute

GLOSSÁRIO DA CORRUPÇÃO¹

"Corruption is a term of many meanings and, indeed, the beginning of wisdom on the issue is to subdivide and unpack the vast concept."

Robert Klitgaard
Presidente da Claremont Graduate University

Acesso à Informação

O acesso à informação refere-se ao direito das partes interessadas (público, ONGs, media, etc.) de receber informação detida pelo governo. Este direito diz que os documentos oficiais devem, de um modo geral, estar disponíveis, e que quaisquer excepções devem ser limitadas e específicas. O acesso à informação aumenta a responsabilização do governo face aos cidadãos e reduz a possibilidade de corrupção.

Auditoria

A auditoria consiste num exame oficial às contas de uma organização ou instituição para garantir que os recursos financeiros estão a ser gastos de forma correcta, isto é, de acordo com as regras e normas convencionadas. As instituições de auditoria têm um papel vital para a boa governação e zelum pelos interesses dos contribuintes.

Baksheesh

Baksheesh é o termo árabe para designar um montante relativamente reduzido de dinheiro que é dado a terceiros, como a esmola ou a gorjeta. Quando o montante de *baksheesh* é inflacionado ou o serviço remunerado é ilícito ("Quer visitar o túmulo que está encerrado aos turistas?") ele é sinónimo de suborno.

¹ United Nations Anti-Corruption Toolkit, 3ª edição, publicado em Setembro de 2004.

Cleptocracia

A palavra Cleptocracia, de origem grega, significa literalmente “Estado governado por ladrões”. A cleptocracia ocorre quando uma nação deixa de ser governada por um Estado de Direito imparcial, e passa a funcionar como uma máquina de extracção de rendimentos ilegais da sociedade, isto é, da população como um todo, em oposição à máquina de extracção de rendimentos legal, o sistema de cobrança de impostos, taxas e tributos dos Estados que vivem num regime não-cleptocrático. Entre os cleptocratas mais conhecidos, destaque para Duvalier do Haiti, Mobutu do Zaire e Suharto da Indonésia.

Clientelismo

O Clientelismo é um sub-sistema de relação política, com uma pessoa a receber protecção em troca de apoio político. Trata-se de um relação informal que inclui uma troca mútua mas desigual de favores entre o patrão e os seus clientes (dependentes, apoiantes, protegidos). Estas práticas podem institucionalizar elites hegemónicas e corrupção política de elevada dimensão.

Conflito de Interesses

Surge quando um indivíduo com responsabilidades formais perante os cidadãos participa em actividades que colocam em risco a sua integridade profissional, objectividade e independência e que, na maioria dos casos, servem interesses pessoais.

Corrupção Burocrática

A corrupção burocrática, administrativa ou de pequena escala ocorre entre o público e os organismos governamentais. Trata-se da corrupção que ocorre no dia-a-dia, levada a cabo por quadros médios ou juniores, geralmente mal remunerados, e que dependem de rendimentos relativamente baixos mas ilegais para sobreviver. Apesar de não ter o volume da corrupção de topo, esta forma de corrupção prejudica as camadas mais

pobres da sociedade, que se vêem confrontadas com pedidos de suborno cada vez que recorrem aos serviços de administração pública, hospitais, escolas, polícia, etc.

Corrupção Controlada e Não Controlada

Nos Países com corrupção controlada, a elite dominante tem um controlo relativo dos processos e procedimentos de corrupção (exemplo da Coreia do Sul e Taiwan). O sector privado também é capaz de prever e estimar o nível de corrupção, e inclui essa variável como um custo quantificável. Assim, a corrupção controlada não constituirá um sério impedimento ao investimento e ao comércio. Nos Países com corrupção descontrolada, a corrupção tende a ser mais comum e imprevisível e, por isso, é considerada mais nociva para a economia de um País, apesar da forma controlada também ter efeitos económicos negativos no longo prazo.

Corrupção de Topo

Ocorre ao nível da formulação das políticas de um País e diz respeito mais ao enquadramento legal (leis, regras) do que ao montante financeiro envolvido. Os tipos de transacções que atraem a corrupção de topo são, geralmente, em larga escala e, como tal, envolvem mais recursos financeiros do que a corrupção burocrática.

Corrupção Esporádica

É o oposto da corrupção sistémica. Ocorre de forma irregular e, por isso, não constitui uma ameaça aos mecanismos de controlo nem tão pouco à economia do País.

Corrupção Sistémica

Existe quando a corrupção constitui um aspecto essencial do sistema económico, social e político de um País. As principais instituições e organizações do Estado estão dominadas pela corrupção e a maioria da população não tem outra alternativa senão lidar com essa realidade.

Cronismo

Refere-se ao tratamento preferencial dado a amigos e elites na distribuição de recursos e posições, independentemente das suas qualificações e mérito.

Efectividade e eficiência

A boa governação deve garantir que os processos e instituições governamentais devem produzir resultados que vão ao encontro das necessidades da sociedade ao mesmo tempo que fazem o melhor uso possível dos recursos à sua disposição. Isso também implica que os recursos naturais sejam utilizados de forma sustentável e que o ambiente seja protegido.

Estado de Direito

A boa governação requer uma estrutura legal justa que se aplique a todos os cidadãos independentemente da sua riqueza financeira, do seu poder político, da sua classe social, da sua profissão, raça e sexo. A boa governação deve garantir total protecção dos direitos humanos, pertençam as pessoas a maiorias ou a minorias sociais, sexuais, religiosas ou étnicas. A boa governação deve garantir que o poder judiciário seja independente do poder executivo e do poder legislativo e que as forças policiais sejam imparciais e incorruptíveis.

Extorsão

Extorsão é a prática de se conseguir dinheiro ou quaisquer outros bens de uma pessoa através do uso da força ou ameaça. O constrangimento deve ser para coagir a fazer (certa coisa), tolerar que se faça (obrigar a permitir) ou deixar de fazer (não fazer) e, geralmente, visa a obtenção indevida de vantagem económica.

Favoritismo

Consiste em dar preferência a conhecidos, amigos ou família em detrimento de estranhos. Apesar de não constituir sempre uma forma de corrupção, se os agentes oficiais mostrarem favoritismo na distribuição de recursos e posições, serão acusados de cronismo e nepotismo, dependendo da relação que tiverem com a pessoa beneficiada.

Fraude

A Fraude é um crime de natureza económica através do qual um indivíduo ou conjunto de indivíduos beneficia de forma ilícita e é motivada pelo desejo de prejudicar terceiros ou tirar vantagem sobre terceiros.

Igualdade e inclusividade

A boa governação deve assegurar a igualdade de todos os grupos face aos objectivos para a sociedade. O caminho proposto pelo governante deve promover o desenvolvimento económico de todos os grupos sociais e as suas decisões devem assegurar que todos se sintam parte dela, ao invés de excluídos, em especial os mais vulneráveis, e que possam ter oportunidade de manter ou melhorar o seu bem – estar.

Incentivos

Um incentivo é um estímulo para encorajar alguém a realizar algo. Em corrupção, um incentivo pode também ser um suborno para persuadir os agentes do Estado a retribuir favores especiais.

Lavagem de Dinheiro

Também designada por branqueamento de capitais, é uma expressão que se refere a práticas económico-financeiras que têm por finalidade dissimular ou esconder a origem

ilícita de determinados activos financeiros ou bens patrimoniais, de forma a que aparentem uma origem lícita ou que, pelo menos, a origem ilícita seja difícil de demonstrar ou provar. É prática corrente das redes de tráfico de droga, tráfico humano e cleptocratas.

Nepotismo

Trata-se de uma forma de favoritismo que envolve relações familiares. Do latim *nepos*, neto ou descendente, é o termo utilizado para designar o favorecimento de parentes em detrimento de pessoas mais qualificadas, especialmente no que diz respeito à nomeação ou promoção de cargos no sector público. Um grande nepotista foi Napoleão Bonaparte, já que, em 1809, três dos seus irmãos eram reis de Países ocupados pelo seu exército.

Orientação por Consenso

As decisões são tomadas tendo em conta os diferentes grupos da sociedade e as suas necessidades e interesses. O objectivo da boa governação, na busca de consenso nas relações sociais, deve ser encontrar o melhor caminho para a sociedade como um todo. Além disso, as decisões também devem ser tomadas atendendo à forma como tal caminho pode ser trilhado. Essa forma de obter decisões requer uma perspectiva de longo prazo para que ocorra um desenvolvimento humano sustentável.

Pacto de Integridade

Trata-se de um acordo com vista a prevenir a corrupção na adjudicação de contratos. Uma das partes representa o governo local, municipal ou central, ou uma empresa pública e a outra parte representa o sector privado. Através do pacto de integridade, as empresas têm um incentivo a deixar de subornar, pois recebem a garantia de que os seus concorrentes também não vão fazê-lo, e de que os órgãos governamentais encarregados das licitações trabalharão no sentido de evitar qualquer tipo de suborno, incluindo extorsão, e de agir em conformidade com procedimentos transparentes.

Paraíso Fiscal

São estados ou regiões autónomas onde a lei facilita a criação de empresas, com impostos baixos ou inexistentes, e a aplicação de capitais, oferecendo uma espécie de *dumping* fiscal. Essa facilidade ocorre também para aplicação de capitais de origem desconhecida, protegendo a identidade dos proprietários desse dinheiro, através da garantia do sigilo bancário absoluto. São para as “contas-fantasma” criadas nestes “paraísos” que são canalizados os recursos oriundos de diversos meios ilícitos, como corrupção de topo, terrorismo e tráfico de drogas.

Participação

Participação significa que homens e mulheres devem participar igualmente das actividades de governo. A participação deve contemplar a possibilidade de participação directa ou participação indirecta através de instituições ou representantes legítimos e implica a existência de liberdade de expressão e liberdade de associação, por um lado, e uma sociedade civil organizada, por outro lado.

Patronato

Refere-se ao apoio ou patrocínio de um indivíduo, por exemplo, para a concretização de projectos, promoções, etc, e tem implícito o desejo de obtenção de prestígio e poder. Em determinadas esferas de actuação, o patronato pode transgredir os limites legais da influência política e violar os princípios de mérito e livre competição.

Protecção do Apito Branco

O sucesso das estratégias de anti-corrupção e cumprimento da lei dependem fortemente da vontade dos indivíduos em revelar informação ou provas de comportamentos ilegais. Os “apitos brancos” são indivíduos que denunciam situações de corrupção junto do público ou das autoridades competentes, e que geralmente necessitam de protecção

contra aqueles que são denunciados. A protecção do apito branco refere-se, então, às medidas (administrativas ou legislativas) de protecção do informador face a uma eventual retaliação física, social ou económica.

Responsabilização (*accountability*)

As instituições governamentais, as instituições do sector privado e as organizações da Sociedade Civil devem poder ser sujeitas a fiscalizações e auditorias por todos aqueles que forem afectados pelas suas decisões, acções e actividades.

Responsividade

As instituições governamentais e a forma como elas procedem destinam-se a servir os membros da sociedade como um todo e não apenas pessoas privilegiadas, e a responder às necessidades dos cidadãos dentro de um período de tempo razoável.

Risco Fiduciário

A corrupção constitui uma forma de risco fiduciário que, no contexto da ajuda ao desenvolvimento, é o risco associado à não utilização dos fundos para os fins pretendidos.

Sistema de Integridade

A integridade significa adesão a um conjunto de princípios morais ou éticos. Assim, um sistema de integridade constitui um arranjo político e administrativo que encoraja a integridade com vista a minimizar os níveis de corrupção e má gestão.

Suborno Activo e Passivo

O suborno activo diz respeito ao agente que suborna, ou seja, é a acção de subornar, e o suborno passivo é a acção levada a cabo pelo indivíduo que é subornado. Importa

realçar que o suborno activo nem sempre significa que a pessoa que suborna foi quem tomou a iniciativa, uma vez que pode partir do próprio sujeito passivo, o que de certa forma o torna no verdadeiro “agente activo” do suborno.

Troca de influências

Consiste na troca de vantagens e privilégios entre um agente oficial e um cidadão comum. Por exemplo, quando um agente oficial promete utilizar a sua real ou supostamente real influência em benefício de alguém, em troca de dinheiro ou outros favores.

Transparência

É a qualidade de ser claro, honesto e aberto, e o dever de agir de forma visível, previsível, e compreensível a todos. A transparência é, portanto, considerado um elemento essencial para a boa governação, e conduz a uma mais eficiente distribuição dos recursos e melhores perspectivas de crescimento económico.